

43/2007. (VI. 27.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság által országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldánya és az azon szereplő kérdés hitelesítése tárgyában hozott határozat ellen benyújtott kifogás alapján meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 116/2007. (IV. 18.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

Indokolás

I.

1. A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése alapján két kifogást nyújtottak be az Alkotmánybírósághoz az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 116/2007. (IV. 18.) OVB határozata ellen, amelyben az OVB határozatának megsemmisítését és az OVB új eljárásra utasítását kérik.

Az OVB a támadott határozatában hitelesítette annak, az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ívnek a mintapéldányát, amelyen a következő kérdés szerepelt: „Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országos Egészségbiztosítási Pénztárt gazdasági társasággá történő átalakítását követően ne lehessen privatizálni, hanem maradjon állami tulajdonban?”.

A 116/2007. (IV. 18.) OVB határozat a Magyar Közlöny 51. számának I. kötetében 2007. április 24-én jelent meg. Az egyik kifogást 2007. május 8-án a másik kifogást 2007. május 9-én 12 óra 30 perckor nyújtották be az OVB-hez. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kifogásokat a Ve. 130. § (1) bekezdésében előírt módon és határidőn belül nyújtották be.

Tekintettel arra, hogy a kifogások ugyanazon OVB határozat törvényességének felülvizsgálatára irányulnak, az Alkotmánybíróság az indítványokat egyesítette, és egy eljárásban bírálta el.

2. Az egyik indítványozó szerint a kérdés nem felel meg az egyértelműség követelményének. Álláspontját azzal indokolta, hogy mivel az aláírásgyűjtő ív mintapéldánya feltételtől függő kérdést tartalmaz, nem egyértelmű, hogy a népszavazás eredménye milyen jogszabály megalkotására kötelezné az Országgyűlést. A kérdés alapján nem értelmezhető, hogy az Országgyűlésnek az egészségbiztosító feltételtől függő tartós állami tulajdonban maradásáról kellene törvényt alkotnia, vagy csak akkor terheli jogalkotási kötelezettség, ha az egészségbiztosító gazdasági társasággá alakul át.

Nem felel meg a kérdés az egyértelműség követelményének azért sem, mert az indítványozó álláspontja szerint a hatályos államháztartási jogszabályi rendelkezések nem teszik lehetővé költségvetési szerv gazdasági társasággá alakulását, emiatt a kérdésben szereplő feltétel bekövetkezte sem lesz megállapítható.

3. A másik indítványozó szerint az OVB-nek négy okból is meg kellett volna tagadnia a kérdés hitelesítését. A kifogásban kifejtett álláspont szerint a kérdés:

- az Alkotmánynak a költségvetésről való népszavazás tilalmát megfogalmazó 28/C. § (5) bekezdés *a)* pontjába ütközik;

- az Alkotmánynak az országgyűlés hatáskörébe tartozó személyi és szervezetalakítási kérdésekről való népszavazás tilalmát megfogalmazó 28/C. § (5) bekezdés *d)* pontjába ütközik;

- nem felel meg a népszavazásról szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 13. § (1) bekezdésében megfogalmazott követelményeknek, mert a kérdés megfogalmazása nem egyértelmű, mert a kérdés alapján nem ítéltető meg, hogy az eredményes népszavazás esetén mely jogszabályi rendelkezések módosítása, illetőleg hatályon kívül helyezése válik szükségessé;

- nem rendelkezik a privatizáció megtiltásának konkrét tárgyi és időbeli hatályáról, ezért törvényhozási moratórium hiányában burkolt alkotmánymódosítást eredményez.

II.

A kifogás elbírálása során az Alkotmánybíróság az alábbi jogszabályi rendelkezések alapján hozta meg döntését:

1. Az Alkotmány vonatkozó rendelkezései:

„70. § (1) A Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező minden nagykorú magyar állampolgárt megillet az a jog, hogy az országgyűlési képviselők választásán választó és választható legyen, valamint országos népszavazásban és népi kezdeményezésben részt vegyen.”

„28/B. § (1) Országos népszavazás és népi kezdeményezés tárgya az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés lehet.”

„28/C. § (5) Nem lehet országos népszavazást tartani:

a) a költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről és illetékekről, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények tartalmáról,

(...)

d) az Országgyűlés hatáskörébe tartozó személyi és szervezetalakítási (-átalakítási, -megszüntetési) kérdésekről,”

2. Az Nsztv.-nek az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív hitelesítésére vonatkozó szabályai:

„2. § Az aláírásgyűjtő ívek mintapéldányát az aláírásgyűjtés megkezdése előtt - hitelesítés céljából - be kell nyújtani az Országos Választási Bizottsághoz.”

„10. § Az Országos Választási Bizottság megtagadja az aláírásgyűjtő ív hitelesítését, ha

a) a kérdés nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe,

b) a kérdésben nem lehet országos népszavazást tartani,

c) a kérdés megfogalmazása nem felel meg a törvényben foglalt követelményeknek,

d) az aláírásgyűjtő ív nem felel meg a választási eljárásról szóló törvényben foglalt követelményeknek.”

3. A Ve.-nek az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív hitelesítésére vonatkozó szabályai:

„117. § (1) Az Országos Választási Bizottság a jogszabályi feltételeknek megfelelő aláírásgyűjtő ívet, illetőleg kérdést a benyújtástól számított harminc napon belül hitelesíti.

(2) Az Országos Választási Bizottságnak az aláírásgyűjtő ív, illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos határozatát nyolc napon belül a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.”

„118. § (...)

(3) Valamennyi aláírásgyűjtő ívet a népszavazásra javasolt kérdéssel kell kezdeni. Egy aláírásgyűjtő íven egy kérdés szerepelhet. Az aláírásoknak a kérdéssel azonos oldalon kell szerepelniük.

(4) Az aláírásgyűjtő íveken a saját kezű aláírás mellett - az aláírás hitelességének ellenőrzése céljából - fel kell tüntetni a kezdeményező olvasható családi és utónevét, lakcímét, valamint személyi azonosítóját.

(5) Az aláírásgyűjtő ívet az aláírást gyűjtő polgár az aláírásával látja el.”

„130. § (1) Az Országos Választási Bizottságnak az aláírásgyűjtő ív, illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni kifogást a határozat közzétételét követő tizenöt napon belül lehet - az Alkotmánybírósághoz címezve - az Országos Választási Bizottsághoz benyújtani.

(...)

(3) Az Alkotmánybíróság a kifogást soron kívül bírálja el. Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság, illetőleg az Országgyűlés határozatát helybenhagyja, vagy azt megsemmisíti, és az Országos Választási Bizottságot, illetőleg az Országgyűlést új eljárásra utasítja.”

III.

A kifogások megalapozatlanok.

Az Alkotmánybíróság hatáskörét a jelen ügyben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (Abtv.) 1. § *h*) pontja alapján a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróság eljárása ebben a hatáskörben jogorvoslati természetű. Az Alkotmánybíróság az OVB határozatában, valamint a kifogásban foglaltak alapján azt vizsgálja, hogy az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítésének megtagadása során az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el [63/2002. (XII. 3.) AB határozat, ABH 2002, 342, 344.]. Az Alkotmánybíróság feladatát e hatáskörben eljárva is alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban látja el [25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 256.].

1. Eljárása során az Alkotmánybíróság elsőként a kifogást benyújtók azon álláspontjának megalapozottságát vizsgálta, mely szerint az aláírásgyűjtő íven megfogalmazott kérdés nem felel meg az egyértelműség törvényi követelményének.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata során több határozatában értelmezte az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében a népszavazásra bocsátandó kérdéssel szemben támasztott egyértelműség követelményét. E határozataiban az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy az egyértelműség követelménye a népszavazáshoz való jog érvényesülésének garanciája. Az egyértelműség követelménye ebben az összefüggésben azt jelenti, hogy a népszavazásra szánt kérdésnek egyértelműen megválaszolhatónak kell lenni. Ahhoz, hogy a választópolgár a népszavazásra feltett kérdésre egyértelműen tudjon válaszolni, az szükséges, hogy a kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen, a kérdésre „igen”-nel vagy „nem”-mel lehessen felelni (választópolgári egyértelműség). Az eredményes népszavazással hozott döntés az Országgyűlésnek az Alkotmány 19. § (3) bekezdés *b*) pontjában foglalt jogkörének - Alkotmányban szabályozott - korlátozása: az Országgyűlés köteles az eredményes népszavazásból következő döntéseket meghozni. Ezért a kérdés egyértelműségének megállapításakor az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kell azt is, hogy a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés - az akkor hatályban lévő jogszabályok szerint - el tudja-e dönteni, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség, ha igen milyen jogalkotásra köteles (jogalkotói egyértelműség). [51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 396.; 25/2004. (VII. 7.) AB határozat, ABH 2004, 381, 386.; 24/2006. (VI. 15.) AB határozat, ABK 2006. június, 429, 430.].

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az aláírásgyűjtő íven megfogalmazott kérdés nem sérti sem a választópolgári egyértelműség, sem a jogalkotói egyértelműség követelményét.

A kérdés a választópolgárok számára egyféleképpen értelmezhető, „igen”-nel vagy „nem”-mel megválaszolható. A választópolgároknak a kérdés alapján arra kell választ adniuk, hogy kívánják-e, hogy az Országos Egészségbiztosítási Pénztár (a továbbiakban: OEP) állami tulajdonban maradjon akkor is, ha gazdasági társasági formába fogják átalakítani. Az eredményes ügydöntő népszavazás esetén, ha a választópolgárok az „igen” válasz mellett döntenek, az Országgyűlésnek olyan törvényt kell alkotnia, amely megakadályozza az OEP privatizációját, garantálja annak állami tulajdonban maradását, abban az esetben, ha az OEP gazdasági társasági formában fog működni. Önmagában az, hogy a kérdés alapján a választópolgároknak egy feltételtől függő kérdésben kell állást foglalniuk, nem érinti a kérdés egyértelműségét. A népszavazás során a választópolgároknak kell megítélniük, hogy egy feltételezett helyzetben felmerülő kérdésben állást kívánják-e foglalni. Az Országgyűlést a népszavazás eredménye pedig értelemszerűen csak akkor fogja jogalkotásra kötelezni, ha a kérdésben szereplő feltétel bekövetkezik.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Nsztv. 13. § (1) bekezdése nem támaszt olyan követelményt a népszavazás kezdeményezőivel szemben, hogy a kérdés megfogalmazásakor pontosan használják a hatályos jogszabályok terminológiáját, illetőleg pontosan meghatározzák azt, hogy a népszavazási kezdeményezés mely jogszabályok módosítására, hatályon kívül helyezésére, vagy változatlan állapotban való fenntartására irányul.

Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a 116/2007. (IV. 18.) OVB határozatban megfogalmazott kérdés az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében szabályozott egyértelműség követelményét nem sérti.

2. Az Alkotmánybíróságnak a benyújtott kifogások egyike alapján állást kellett foglalnia abban a kérdésben is, hogy az aláírásgyűjtő íven megfogalmazott kérdés az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *a)* és *d)* pontja alapján olyan kérdésnek tekinthető-e, amelynek népszavazásra bocsátását az Alkotmány tilalmazza.

2.1. Az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *a)* pontja alapján nem lehet népszavazásra bocsátani olyan kérdést, amely a költségvetési törvény tartalmát érinti.

Az Alkotmánybíróság már számos határozatában értelmezte az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *a)* pontját. [51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 395.; 59/2004. (XII. 14.) AB határozat, ABH 2004, 834, 837.; 15/2005. (IV. 28.) AB határozat, ABH 2005, 165, 171.; 16/2007. (III. 9.) AB határozat, ABK 2007. március, 239.; 32/2007. (VI. 6.) AB határozat, MK 2007. 69. szám, 4902, 4905.; 33/2007. (VI. 6.) AB határozat, MK 2007. 69. szám, 4908, 4910-4912.; 34/2007. (VI. 6.) AB határozat, MK 2007. 69. szám, 4915, 4918-4919.]

Az Alkotmánybíróság e határozataiban rámutatott arra, hogy a költségvetésről szóló törvény fogalmába semmiképpen sem tartozhat bele az összes olyan jogszabály, amelynek pénzügyi-költségvetési vonzata van. Önmagában az, hogy a népszavazás eredménye esetlegesen érinti az Országgyűlés mozgásterét a következő költségvetési törvény megalkotásakor, nem teszi tiltottá a népszavazásra bocsátandó kérdést. [Előszőr: 51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 395.]

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az OVB által hitelesített kérdés és a költségvetési törvény között közvetlen tartalmi összefüggés nem állapítható meg.

A költségvetési törvény az állami feladatok ellátáshoz szükséges kiadásokat és a kiadások fedezetéül szolgáló bevételeket határozza meg. Azoknak az állami feladatoknak a körét, tartalmát, követelményeit, amelyeknek a pénzügyi fedezetét az állam a költségvetési törvényben

biztosítja - az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény 9. § (2) bekezdésében foglaltaknak megfelelően - külön törvények írják elő.

Az aláírásgyűjtő íven megfogalmazott kérdésből eredményes népszavazás esetén egy állami feladat, az egészségbiztosítás ellátásának módját érintő jogalkotási kötelezettsége keletkezik az Országgyűlésnek, olyan törvény megalkotására lesz köteles, amely garantálja az OEP állami tulajdonban maradását abban az esetben is, ha azt gazdasági társasággá alakítják át. A népszavazásra bocsátandó kérdés tehát az állami feladat ellátásának módjára és nem az állami feladat pénzügyi fedezetére, illetőleg annak forrásaira vonatkozik, így a költségvetési törvény tartalmát közvetlenül nem érinti.

2.2. Az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *d)* pontja alapján nem lehet népszavazást tartani az Országgyűlés hatáskörébe tartozó személyi és szervezetalakítási kérdésekről. Az indítványozó álláspontja szerint a vitatott kérdés az Országgyűlés hatáskörébe tartozó szervezetalakítási kérdés, így arról népszavazás nem tartható.

Az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés nem szervezetalakításra irányul, a kérdés alapján a választópolgároknak nem arról kell állást foglalniuk, hogy egyetértenek-e az OEP gazdasági társasággá való átalakításával, hanem arról kell dönteniük, hogy az OEP jogutódjaként esetlegesen létrejövő gazdasági társaságot privatizálják-e vagy sem. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a tulajdoni formáról való döntés nem tekinthető szervezetalakításra irányuló kérdésnek.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a vizsgált aláírásgyűjtő íven megfogalmazott kérdés nem tekinthető olyannak, amely az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *a)* és *d)* pontja alapján nem bocsátható népszavazásra.

3. Az egyik kifogás szerint az OVB-nek azért is meg kellett volna tagadnia a kérdés hitelesítését, mert az burkolt alkotmánymódosításra irányul. Álláspontja szerint a hatályos alkotmányi és törvényi rendelkezések alapján jelenleg nem állapítható meg, hogy a népszavazás eredménye mennyi időre kötelezné a törvényhozást, ennek következtében az eredményes népszavazás az Alkotmánynak a képviseleti és a közvetlen demokrácia intézményeire vonatkozó rendelkezései megváltoztatását, azaz az Alkotmány burkolt módosítását eredményezné.

Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában akkor ítélte az alkotmánymódosítás tilalmába ütközőnek a népszavazásra bocsátandó kérdést, ha a kérdés tartalmából valamely új szabálynak az Alkotmányba való beépítésére keletkezett volna kötelezettsége az Országgyűlésnek [2/1993. (I. 22.) AB határozat, ABH 1993, 33, 37.], vagy a kérdés az Alkotmány valamely tételes rendelkezésével ellentétes szabály megalkotására irányult. [22/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251.; 28/1999. (X. 6.) AB határozat, ABH 1999, 290.] Nem minősítette az Alkotmánybíróság burkolt alkotmánymódosításra irányulónak a kérdést pusztán amiatt, mert a népszavazásra irányadó jogszabályi rendelkezések nem rendelkeznek arról, hogy a népszavazás eredménye mennyi időre kötelezi a törvényhozást. [15/2007. (III. 9.) AB határozat, ABK 2007. március, 233.; 32/2007. (VI. 6.) AB határozat, MK 2007. 69. szám, 4902, 4906.; 33/2007. (VI. 6.) AB határozat, MK 2007. 69. szám, 4908, 4912.; 34/2007. (VI. 6.) AB határozat, MK 2007. 69. szám, 4915, 4919.]

Tekintettel arra, hogy az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés tartalma alkotmányi rendelkezést nem érint, az eredményes népszavazásból az Országgyűlésnek nem keletkezik olyan jogalkotási kötelezettsége, amely csak az Alkotmány módosításával teljesíthető, az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a kérdés tartalma alapján annak „burkolt” alkotmánymódosításra irányultsága nem állapítható meg.

Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az OVB jogszerű döntést hozott, amikor az aláírásgyűjtő íven megfogalmazott kérdést hitelesítette. Ezért a kifogásokat elutasította, és a 116/2007. (IV. 18.) OVB határozatot helyben hagyta.

Az Alkotmánybíróság a határozat közzétételét az OVB határozatnak a Magyar Közlönyben való közzétételére tekintettel rendelte el.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkó Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró